

Une refonte du cadre budgétaire européen ?

Analyse des nouvelles pistes de la Commission pour réformer le Pacte de stabilité et enjeux clés des négociations à venir

• Introduction

Ce décryptage poursuit deux objectifs. Il examine dans un premier temps les éléments centraux de la réforme du cadre budgétaire européen fraîchement proposée par la Commission européenne. Nous mettons en évidence trois composantes principales : d'abord, un changement dans la logique même du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), ensuite, la volonté d'améliorer l'appropriation des règles budgétaires européennes au niveau national, et enfin, l'inclusion de mesures visant à encourager les réformes et les investissements publics. Nous nous attachons dans un second temps à identifier plusieurs des questions essentielles pour les négociations politiques à venir sur la réforme du PSC. Compte tenu de la grande

complexité et technicité du cadre budgétaire européen, nous nous concentrons sur trois aspects clés de la proposition de réforme, à savoir premièrement, les interrogations qui subsistent quant aux réelles exigences de consolidation budgétaire imposées aux États membres; deuxièmement, les problèmes que les plans budgétaires structurels (« medium-term fiscal-structural plans ») peuvent poser sur le plan démocratique; et troisièmement, le risque que les mesures incitatives envisagées ne permettent pas de réaliser les investissements publics suffisants pour faire face à la crise climatique. Nous concluons cette publication par quelques remarques finales concernant les négociations à venir.

ÉCONOMIE &
FINANCE

DÉCRYPTAGE
NOVEMBRE 2022

#commission
européenne
#pactedestabilité
#économie

Andreas Eisl
Chercheur, politique
économique
européenne,
l'Institut Jacques
Delors

I • Une proposition de réforme des règles budgétaires européennes détaillée et très attendue

Après plusieurs années de consultations et de discussions, la Commission européenne a finalement présenté ses [orientations](#) pour réformer le cadre de gouvernance économique de l'UE le 9 novembre dernier. Au cœur de cette proposition est une révision en profondeur du PSC, pierre angulaire de la gouvernance économique européenne depuis la fin des années 1990. La Commission envisage également une réforme plus «cosmétique» de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM).

Malgré plusieurs réformes (en 2005, entre 2010 et 2013), on observe depuis quelques années une remise en question croissante du cadre budgétaire européen dans sa configuration actuelle (comprenant les règles budgétaires, mais aussi les institutions et mécanismes en place pour garantir leur mise en œuvre) par les décideurs politiques, les autorités publiques et les experts du sujet. Cela s'explique d'une part, par une plus grande expérience quant à la mise en œuvre du PSC, et d'autre part, par les nouvelles réalités économiques engendrées par la pandémie de COVID-19 et l'actuelle crise des prix de l'énergie. Le processus de révision de la gouvernance économique de l'UE initié par la Commission a permis d'inscrire ces réflexions à l'agenda politique et législatif européen.

La proposition de la Commission suit globalement les recommandations provenant de publications récentes de haut niveau sur la réforme du cadre budgétaire européen élaborées par certains gouvernements nationaux et organisations internationales, telles que le [document d'orientation conjoint de l'Espagne et des Pays-Bas](#) d'avril 2022 ainsi que la [Proposition du Fonds monétaire international](#) de septembre 2022. La proposition reflète également, pour la majeure partie, le consensus qui se dégage depuis plusieurs années parmi les économistes sur la manière la plus optimale d'établir des règles budgétaires servant à guider la formulation de politiques publiques.

II • Les principaux éléments de la proposition de la Commission

Les orientations présentées par la Commission européenne concernant un nouveau cadre de gouvernance budgétaire européen constituent la plus importante proposition de réforme du PSC depuis son adoption dans les années 1990. Si une initiative législative ne devrait voir le jour qu'au début de l'année 2023, la communication de 27 pages fournit déjà un aperçu détaillé des réformes prévues.

I UN TOURNANT DANS LA LOGIQUE MÊME DES RÈGLES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES

Tout d'abord, la Commission prévoit de changer fondamentalement la logique du cadre de budgétaire européen. Elle envisage en effet de **remplacer le système actuel, qui consiste en un ensemble de règles budgétaires strictes, mais dont la mise en œuvre reste plutôt laxiste et politisée, par un système avec des règles budgétaires moins sévères, mais qui seraient appliquées de façon plus crédible et systématique.** *De jure*, le cadre budgétaire européen actuel dispose déjà de solides mécanismes d'application. Néanmoins, la Commission européenne elle-même a estimé que le respect de certaines des règles budgétaires actuelles pouvait avoir des conséquences économiques néfastes pour les États membres avec des niveaux de dette publique élevés. Elle a donc décidé de ne pas faire appliquer certaines de ces règles. L'institution européenne les a *de facto* remplacées par des exigences de consolidation budgétaire minimales, définies en concertation avec chacun des États concernés, une solution selon elle plus réaliste et viable sur le plan économique.

La proposition de réforme de la Commission vise à formaliser cette pratique. Pour cela, elle choisit de donner davantage d'importance à l'expertise économique pour déterminer les trajectoires nationales individuelles en matière de consolidation budgétaire, en s'appuyant sur une méthodologie commune. Une telle approche permettra sans doute d'alléger les contraintes liées aux règles budgétaires européennes pour la plupart, voire l'ensemble, des États membres de l'UE. **En échange de cet assouplissement du PSC, la**

Commission souhaite instaurer un éventail plus large de mécanismes de surveillance et de mise en œuvre, qui s'appliqueraient de façon plus cohérente et systématique dans l'ensemble des États membres. Une des principales mesures envisagées consisterait à allier plus efficacement la procédure concernant les déficits excessifs (PDE), centrée sur le déficit – et qui sera maintenue dans le cadre de la réforme – avec la PDE fondée sur la dette. Selon les nouvelles règles, cette dernière serait activée dès lors qu'un État dérogerait à son plan budgétaire structurel. Néanmoins, consciente des difficultés politiques et économiques à appliquer des sanctions financières conséquentes pour les pays qui ne respecteraient pas leur plan, la Commission mise dans sa proposition davantage sur les coûts réputationnels, y compris à l'échelle nationale, que sur les sanctions financières. Cette approche est censée rendre le cadre budgétaire de l'UE plus crédible et efficace tout en rassurant les États membres opposés à la flexibilisation des contraintes budgétaires.

I DAVANTAGE D'APPROPRIATION DES ÉTATS GRÂCE À DES PLANS BUDGÉTAIRES STRUCTURELS CONTRAIGNANTS

Une des mesures centrales de la réforme du PSC consiste à soutenir davantage l'appropriation des règles budgétaires européennes par les États membres en leur conférant un rôle plus actif dans l'établissement de leur propre trajectoire de consolidation budgétaire. Pour cela, la Commission prévoit l'élaboration de « plans budgétaires structurels à moyen terme », en prenant pour modèle l'approche développée pour le versement de la [Facilité pour la reprise et la résilience](#) (FRR) dans le cadre du programme NextGeneration EU. En effet, dans ce cadre, les États membres et la Commission ont négocié des plans nationaux de reprise et de résilience (PNRR), soumis à l'approbation du Conseil, définissant les investissements et réformes que les gouvernements s'engagent à réaliser en échange de financements européens.

Ces plans budgétaires structurels sont censés allier l'approche contractuelle entre les États membres et les institutions européennes avec, d'une part, la perspective à moyen terme offerte par les programmes

de stabilité existants, et d'autre part, un ensemble de nouvelles règles budgétaires simplifiées. Au cœur de ces plans budgétaires structurels sont des engagements sur quatre ans en matière de contrôle des dépenses publiques, en accord avec les objectifs de soutenabilité à long terme de la dette publique, ainsi qu'un suivi annuel de la mise en œuvre de ces plans.

Outre les plans budgétaires structurels, la Commission propose **d'améliorer l'appropriation des règles budgétaires par les États en renforçant le rôle des organismes et conseils budgétaires nationaux indépendants**, présents dans tous les États membres depuis les réformes du PSC du début des années 2010. Ces instances devraient faciliter encore davantage l'appropriation des contraintes budgétaires européennes par les décideurs politiques. Elles seraient par ailleurs chargées d'infliger des sanctions touchant à la réputation aux États qui ne respecteraient pas les trajectoires budgétaires fixées par leur propre gouvernement en accord avec les exigences européennes.

I DES MESURES INCITATIVES POUR STIMULER L'INVESTISSEMENT PUBLIC ET LES RÉFORMES

La Commission propose d'introduire des mesures incitatives pour soutenir les investissements publics et les réformes répondant à un double objectif : d'une part, avoir des effets positifs sur la viabilité budgétaire à long terme, et d'autre part, aider les États à atteindre les objectifs défendus au niveau européen. Cela passe principalement par des investissements dans la transition verte et la transition numérique ainsi que les réformes envisagées par les recommandations par pays dans le cadre du Semestre européen. **Le volet incitatif de la proposition de la Commission, la « carotte », repose sur la possibilité pour les États de rallonger leur période d'ajustement budgétaire de 4 à 7 ans sous réserve qu'ils s'engagent à réaliser des investissements et réformes dans le cadre de leurs plans budgétaires structurels.** Les États membres seraient ainsi contraints, comme c'est le cas pour les PNRR, d'inclure des objectifs clairs en matière d'investissements et de réformes pour bénéficier d'exigences de consolidation budgétaire plus accommodantes. En

contrepartie, le « bâton » de la réforme serait l'activation d'un mécanisme d'application (« enforcement tool ») dès qu'un État ne respecterait pas ses engagements. Celui-ci engendrerait un resserrement de la trajectoire d'ajustement budgétaire de l'État ainsi que des sanctions financières.

III • Questions centrales pour les négociations à venir

En nous appuyant sur cet aperçu des principaux éléments de la proposition de la Commission pour une réforme du cadre budgétaire européen, nous nous attacherons dans les parties suivantes à identifier les points sur lesquels les positions des États pourraient diverger, ou bien les éléments susceptibles de poser des difficultés lors de la phase de mise en œuvre et qui devraient, dès lors, être eux aussi traités lors des négociations.

I UN DEGRÉ DE CONTRAINTE RÉELLE QUI RESTE POUR LE MOMENT ASSEZ VAGUE

La plupart des réactions politiques et **médiatiques** qui ont immédiatement suivi la publication de la communication de la Commission se sont concentrées sur l'assouplissement des règles budgétaires européennes en termes de degré de contrainte. Cela semble être en effet le cas pour les pays avec de faibles niveaux de dette, mais des clarifications restent à ce stade nécessaires dans le cas des pays fortement endettés. Si le plafonnement de la dette à 60 % du PIB est en théorie maintenu, cette disposition sera en réalité remplacée par une approche des risques budgétaires fondée sur la viabilité de la dette publique (« public debt sustainability »). Pour la Commission, les plans budgétaires structurels devraient en effet imposer que « les trajectoires pluriannuelles de dépenses primaires nettes garantissent que la dette soit ramenée ou continue sur une trajectoire descendante au plus tard d'ici la fin de la période d'ajustement, ou bien qu'elle se maintienne à des niveaux raisonnables, tout en s'assurant que le déficit budgétaire reste inférieur à 3 % du PIB sur le moyen terme » (Proposition de la Commission 2022:8 [Traduction non officielle]).

La communication de la Commission propose de s'appuyer sur le cadre de viabilité de la dette (CVD) existant et que les trajectoires d'ajustement budgétaire nationales « des États membres dont l'endettement pose un défi important » ne seraient acceptables que si « la trajectoire budgétaire sur 10 ans, au-delà de la perspective du plan, est sur une trajectoire descendante plausible et continue » (*Ibid:22 [Traduction non officielle]*). Cette approche serait plus souple que la notoire règle de réduction de la dette (imposant une réduction annuelle de 5 % de toute dette au-delà de 60 % du PIB), déjà informellement abandonnée par la Commission pour les États membres avec des niveaux de dette publique élevés du fait de ses effets contre-productifs sur l'économie, et ce, avant même la crise du COVID-19. **Néanmoins, l'approche envisagée pourrait tout de même conduire à de fortes exigences de consolidation budgétaire pour les États les plus endettés.**

Le degré de contrainte effectivement imposé aux États dépendra surtout de la façon dont le cadre de viabilité de la dette sera utilisé dans la réforme du PSC, en particulier pour fixer un plafond de dette publique, et pour mettre en œuvre une « trajectoire descendante plausible et continue ». De combien de points de pourcentage du PIB la dette devra-t-elle diminuer pour être conforme ? Quel niveau de consolidation budgétaire sera exigé de chaque État membre, en particulier des pays les plus endettés, en fonction des différents calibrages du CVD ? **La Commission européenne devrait s'attacher à rapidement fournir des éléments de réponses sur ces points et à présenter des modèles de calcul affichant le degré de contrainte des trajectoires d'ajustement budgétaire pour chaque État membre selon différents scénarios, en s'appuyant notamment sur les données existantes disponibles.** Ces informations pourraient aider à orienter les négociations entre les États membres dont les positions sur cette réforme divergent, puisqu'elles garantiraient que les trajectoires d'ajustement budgétaires soient bien réalistes et raisonnables sur le plan économique.

I DES CONSÉQUENCES POTENTIELLEMENT INACCEPTABLES SUR LE PLAN DÉMOCRATIQUE

Étant donné que les règles budgétaires servent à réduire la marge de manœuvre des dirigeants politiques en matière de politique budgétaire, il y a donc toujours un risque qu'elles limitent de façon excessive le choix démocratique. Si la proposition de la Commission entend assouplir les règles budgétaires européennes pour une majorité d'États membres, **l'approche proposée fondée sur des plans budgétaires structurels à moyen terme au caractère contraignant pourrait en réalité poser de nouveaux défis en termes de la nature démocratique des décisions budgétaires.** Cela est surtout dû au fait que la Commission envisage de n'autoriser la révision des plans budgétaires structurels «qu'après une période minimum de 4 ans» (Proposition de la Commission 2022:8 [Traduction non officielle]). À l'instar de la FRR, une révision à une date antérieure ne pourrait avoir lieu «qu'en cas de circonstances objectives rendant la mise en œuvre du plan impossible» (*Ibid.* [Traduction non officielle]), cela signifierait qu'un nouveau gouvernement, élu à la suite d'élections nationales, ne serait pas en mesure de réviser les plans en cours.

Si la Commission insiste que des «révisions fréquentes saperaient la crédibilité des plans, censés servir de boussoles pour une plus grande prudence budgétaire» (*Ibid.* [Traduction non officielle]), il reste que des plans contraignants sur 4 ans pourraient créer des problèmes majeurs sur le plan démocratique. Par exemple, un gouvernement pourrait très bien s'accorder avec les institutions européennes sur une trajectoire de consolidation budgétaire extrêmement contraignante, bien au-delà des exigences minimales imposées par le nouveau PSC. Si des élections conduisaient, avant l'échéance du plan budgétaire structurel, à la formation d'un nouveau gouvernement aux orientations politiques différentes de son prédécesseur, ce dernier resterait alors contraint par l'approche budgétaire déterminée par le gouvernement sortant. Cela limiterait largement le choix démocratique.

Cette situation deviendrait encore plus contraignante si un gouvernement choisissait d'opter pour un plan budgétaire structurel sur 7 ans, et qui inclurait donc des priorités spécifiques en matière de réformes et d'investissements. Le gouvernement entrant en question serait par conséquent contraint de mettre en œuvre des priorités politiques qui iraient contre ses propres idées et contre le programme électoral sur lequel il a été élu. Sans compter que le non-respect de certains objectifs ou échéances en matière d'investissements ou de réformes pourrait quant à lui conduire à des exigences de consolidation budgétaire encore plus importantes de la part des institutions européennes, ce qui contraindrait encore davantage le processus de décision démocratique.

Pour éviter cela, **il faudrait amender la proposition de réforme du PSC afin d'autoriser les gouvernements entrants à négocier avec la Commission européenne pour établir un nouveau plan budgétaire structurel, ou bien pour réviser le plan précédent.** La possibilité de réviser les plans budgétaires structurels ne saperait pas la crédibilité politique du PSC puisque ceux-ci sont, dans tous les cas, censés respecter les exigences de consolidation minimales garantissant la viabilité de la dette publique sur le long terme.

I UN RISQUE D'INVESTISSEMENTS INSUFFISANTS POUR LA TRANSITION VERTE

Si la proposition de réforme du PSC portée par la Commission vise à répondre aux défis que posent les règles budgétaires en matière d'investissement public, en particulier pour financer la transition verte, les mesures incitatives proposées en ce sens pourraient se révéler insuffisantes en l'absence de nouveaux financements européens pour remplacer la FRR à partir de 2027. Avant la publication des orientations de la Commission sur la réforme du cadre budgétaire européen, deux options semblaient plausibles pour stimuler l'investissement public. La première était celle qui vient d'être présentée, c'est-à-dire un certain assouplissement des règles budgétaires en échange d'engagements de réformes et d'investissements à réaliser par les États membres. La deuxième option consistait

plutôt à réformer – et pas nécessairement flexibiliser – les règles budgétaires européennes tout en établissant un nouvel instrument européen en faveur de l'investissement public. Cet instrument aurait permis d'accorder des subventions pour réaliser des réformes et investissements dans des secteurs stratégiques pour l'UE. Bien qu'une telle proposition aurait potentiellement été morte à l'arrivée sur la table des négociations, et ce, en raison de la réticence des États à établir de nouvelles ressources propres ou bien à procéder à de nouveaux emprunts communs, elle aurait tout de même peut-être été préférable à celle portée par la Commission pour remédier au manque d'investissement.

La proposition de réforme actuelle pourrait donc conduire à des investissements toujours insuffisants pour la transition verte pour deux raisons. D'abord, la Commission conditionne l'allongement des trajectoires d'ajustement budgétaire aux «réformes et investissements qui favorisent une croissance durable sur le long terme et contribuent ainsi à une meilleure dynamique de la dette». Il pourrait toutefois être **difficile de démontrer de façon concluante si des investissements, en particulier dans certains domaines nécessitant des investissements publics importants, amélioreraient effectivement la croissance sur le long terme. Aussi serait-il nécessaire d'adapter les méthodes utilisées pour le CVD, particulièrement en ce qui concerne les investissements verts, pour prendre en compte les conséquences négatives du changement climatique sur le plan économique, sociétal et écologique.** Cependant, on observe sur ce sujet une forte opposition de la part des experts et des professionnels des finances publiques qui préféreraient maintenir les questions climatiques et de soutenabilité de la dette séparées. Cela pourrait pourtant compromettre la capacité des gouvernements nationaux à proposer des investissements en accord avec ces exigences, à l'instar de la «clause d'investissement» actuellement incluse dans le PSC et largement inutilisée. Ensuite, **en l'absence de fonds supplémentaires, les États membres les plus endettés sont susceptibles d'utiliser les mesures incitatives prévues par la proposition de réforme du PSC pour réaliser des investissements publics dans d'autres secteurs que la transition verte afin de maximiser leur**

potentiel de croissance. Cela pourrait même potentiellement déboucher sur des investissements qui iraient à l'encontre des objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Un nouveau fonds européen pour financer la transition verte, ainsi que d'autres secteurs prioritaires pour l'UE tels que la transition numérique et la réduction des dépendances économiques, aiderait grandement à garantir des investissements publics suffisants dans les domaines les plus pertinents à l'échelle européenne. Puisqu'il est possible que la proposition actuelle ne fournisse pas d'options politiques assez diversifiées pour satisfaire les différentes préférences politiques des États membres, l'idée d'un nouveau fonds pour la transition verte ne devrait pas être écartée des négociations sur la révision du cadre budgétaire européen sans être préalablement débattue.

IV • Observations finales

Les orientations de la Commission européenne sur la réforme du cadre budgétaire européen constituent une base solide pour les négociations politiques à venir. La proposition s'appuie largement sur les retours des experts et professionnels de la politique budgétaire collectés durant le processus de révision de la gouvernance économique de l'UE, ainsi que sur l'expérience de la Commission elle-même quant à la gouvernance de la FRR. La proposition cherche aussi à institutionnaliser certaines pratiques informelles de la Commission dans le cadre de ses contrôles annuels de la mise en œuvre du cadre budgétaire européen, en place au moins depuis le milieu des années 2010.

Les négociations politiques à venir resteront néanmoins très difficiles. Des divergences importantes subsistent entre les États concernant cette réforme, en particulier sur le choix de prioriser, soit l'expertise, soit des objectifs chiffrés, pour définir les trajectoires de consolidation budgétaire. Cela interroge parallèlement sur la sélection des instances qui seront habilitées à prendre des décisions «d'experts» en matière de politique budgétaire. Les pays comme l'Allemagne se sont depuis longtemps positionnés en faveur de règles chiffrées simples, claires et appli-

quées de façon uniforme, et se montrent peu enclins à déléguer la définition des trajectoires d'ajustement budgétaire à des organismes d'experts, ce qui conduirait selon eux à des décisions plus politisées qu'avec des règles fixes. La non-application de certaines des règles budgétaires européennes, récemment opérée par la Commission, en est selon eux un cas d'école. À l'inverse, d'autres États membres, comme la France, se sont depuis longtemps opposés à une approche fondée exclusivement sur des objectifs chiffrés, pas assez sophistiquée selon eux pour composer avec des situations économiques complexes et pouvant par conséquent engendrer des conséquences préjudiciables pour certains États.

L'adoption d'une révision substantielle du cadre budgétaire européen dépendra fortement de la capacité de toute proposition sur la table à répondre aux inquiétudes des deux camps. La proposition de la Commission s'inscrit dans cette perspective. Elle flexibilise et individualise les trajectoires d'ajustement budgétaire contre une mise en œuvre plus stricte des règles. Reste à savoir si la réforme du PSC laissera aux pays avec de forts niveaux d'endettement une marge de manœuvre suffisante pour entreprendre des politiques d'investissement ambitieuses, une condition indispensable pour les rallier à la proposition. Parallèlement, pour convaincre les pays dits « frugaux » d'abandonner leur position sur les règles budgétaires, il s'agira de savoir dans quelle mesure la réforme du PSC sera capable de contraindre les pays fortement endettés à établir des trajectoires

d'ajustement budgétaires crédibles ainsi que de sérieuses réformes à domicile.

Pour faciliter la recherche d'un compromis entre les États membres durant les négociations, la Commission devrait répondre aux trois grandes questions identifiées dans cette publication. Pour résumer, il s'agirait, dans un premier temps, de clarifier rapidement le degré de contrainte réel imposé par les nouvelles règles budgétaires afin, d'une part, d'aider à dissiper les craintes dans les deux camps, et d'autre part, de préparer le terrain de la question de l'ancrage de la dette publique et de sa traduction dans les trajectoires d'ajustement budgétaire pluriannuelles. Dans un second temps, la proposition actuelle devrait être modifiée pour minimiser les effets négatifs sur le plan démocratique. Si les règles budgétaires limitent toujours la marge de manœuvre budgétaire des États, il est important de laisser la place à la politique afin de pouvoir définir différentes priorités politiques à l'intérieur d'un cadre commun. Enfin, si la proposition de réforme comprend de meilleures mesures incitatives pour l'investissement public que le cadre budgétaire européen existant, elle ne permettra sans doute pas de garantir des investissements publics suffisants pour faire face à la crise climatique et à la nécessité d'une plus grande autonomie stratégique européenne. En ce sens, la création d'un nouveau fonds européen pour financer la transition verte et d'autres domaines prioritaires pour l'UE devrait s'inviter à la table des négociations dans le cadre de la révision du PSC.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Klervi Kerneis • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101051576 – IJD 2022.